



Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens ändrade förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 och rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, KOM(2011) 634 slutlig. Detta förslag ersätter ett tidigare förslag till ändring rörande livsmedels-hjälp till de sämst ställda i unionen (KOM(2010) 486 slutlig). Utskottet påminner kommissionen om sina tidigare yttranden om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen med anledning av kommissionens förslag KOM(2010) 486 slutlig och KOM(2010) 799 slutlig som redovisas i miljö- och jordbruksutskottets utlåtanden 2010/11:MJU7 respektive 2010/11:MJU21. Utskottet ansåg att båda förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen i den del av som avsåg utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. Utskottet finner det anmärkningsvärt att inget av förslagen har innehållit någon motivering mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och att kommissionen underlåter att uppfylla denna skyldighet som är av största vikt för ett brett demokratiskt förtroende för beslutsprocessen inom EU.

Utskottet anser alltså att den rättsliga grund som kommissionen anger för förslaget är felaktig, trots att kommissionen lagt till artikel 175.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och därmed föreslår en dubbel rättslig grund.

Utskottet konstaterar att det enda skälet till att livsmedelsstöd infördes för 20 år sedan var att det vid den tidpunkten fanns interventionslager som man ville utnyttja på bästa sätt. Det skälet saknas i dag då interventionslagren i det närmaste är tomma. Kommissionens förslag innebär, enligt utskottets mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik. Varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av något av den gemensamma jordbrukspolitikens mål i artikel 39 i EUF-fördraget. Denna uppfattning ligger även i linje med det som Europeiska domstolen anförde i mål T-576/08.

Utskottet anser inte heller att syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av något av de mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som anges i artikel 174 i samma fördrag. Att dela ut livsmedel till de sämst ställda är ett sätt av många att hjälpa enskilda individer som har det ekonomiskt svårt oavsett i vilken region de befinner sig. Det är därmed en socialpolitisk åtgärd.

Som riksdagen tidigare har framfört kan det huvudsakligen socialpolitiska syftet att tillhandahålla livsmedel till de sämst ställda i och för sig anses rymmas inom unionens mål. Det framgår emellertid av fördragen att socialpolitik främst hör till medlemsstaternas ansvar. Det är ett ansvar som många gånger delas med myndigheter på regional och lokal nivå. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Oavsett valet av rättslig grund kan målen för den planerade åtgärden, som i huvudsak är socialpolitiska, i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, på central nivå eller på regional och lokal nivå. Riksdagen anser således att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Bakgrund	5
Förslagets huvudsakliga innehåll	6
Utskottets prövning	7
Subsidiaritetsprincipens tillämpning	7
Regeringens bedömning	7
Utskottets ställningstagande	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen

Riksdagen beslutar att avge ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 17 november 2011

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Lars Hjalmered (M), Johan Löfstrand (S), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Jan-Olof Larsson (S), Sara Karlsson (S), Pyry Niemi (S), Åsa Coenraads (M), Irene Oskarsson (KD), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V), Kew Nordqvist (MP), Lars Tysklind (FP) och Inger Fredriksson (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag till ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 och rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, KOM(2011) 634 slutlig. Kammaren hänvisade den 19 oktober 2011 kommissionens förslag till miljö- och jordbruksutskottet. Fristen med att avge ett motiverat yttrande går ut den 12 december 2011.

Bakgrund

I rådets förordning (EEG) nr 3730/87 fastställs allmänna bestämmelser för leverans av livsmedel från interventionslager till utsedda organisationer, för utdelning till de sämst ställda i gemenskapen. Den förordningen upphörde senare att gälla och införlivades i förordningen om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter (den s.k. förordningen om en samlad marknadsordning, rådets förordning (EG) nr 1234/2007 av den 22 oktober 2007).

Under de senaste åren har den gemensamma jordbrukspolitiken omarbetats avsevärt, och det primära målet är inte längre att höja produktiviteten utan att öka jordbrukets hållbarhet på lång sikt. Till följd av detta har interventionslagren av jordbruksprodukter minskat.

Europaparlamentet uttryckte i sin förklaring av den 4 april 2006 om leverans till de välgörenhetsorganisationer som utsetts att genomföra Europeiska unionens ordning för livsmedelsstöd till de sämst ställda sin oro för ordningens framtid och uppmanade kommissionen och rådet att göra ordningen bestående, som en bekräftelse på vikten av att tillgodose livsmedelsbehovet för de sämst ställda.

Kommissionen antog det ursprungliga förslaget den 17 september 2008. För att anpassa förslaget till nya bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt presenterades ett ändrat förslag den 17 september 2010 (KOM(2010) 486). I det ändrade förslaget anpassades ordningen för livsmedelsutdelning till de nya bestämmelserna om kommissionens behörighet att anta delegerade akter och genomförandeakter. Vidare beaktades flera av de ändringsförslag som Europaparlamentet antog i mars 2009. Det nu aktuella förslaget ersätter det sistnämnda förslaget.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget är i stort sett oförändrat i förhållande till det förslag som presenterades vid samma tid förra året. Det aktuella förslaget innehåller liksom tidigare förslag ändringar av rådets direktiv (EG) nr 1290/2005 och (EG) nr 1234/2007 som innebär att livsmedelsutdelningsordningen ändras utifrån bl.a. följande punkter. Livsmedel ska antingen kunna tas ut från interventionslager eller köpas upp på marknaden. Det senare alternativet är inte längre begränsat till situationer med otillräckliga interventionslager. Utnyttjandet av lämpliga interventionslager prioriteras dock, när sådana finns att tillgå. För att förbättra näringsbalansen i livsmedel som delas ut via stödordningen ska valet av livsmedel inte längre vara begränsat till dem som omfattas av intervention. Livsmedlen ska väljas ut av medlemsstaternas myndigheter inom ramen för nationella program för livsmedelsutdelning där syften och prioriteringar fastställs för utdelning till de sämst ställda med hänsyn till näringsvärdet.

Kommissionen presenterar emellertid några ändringar i förhållande till tidigare förslag. Kommissionen föreslår bl.a. en dubbel rättslig grund (artiklarna 42 och 43.2 tillsammans med artikel 175.3) med motiveringen att programmen för livsmedelsutdelning bidrar både till målen för den gemensamma jordbrukspolitikerna och till att stärka den sociala sammanhållningen i unionen. Vidare föreslår kommissionen, mot bakgrund av att bl.a. Europaparlamentet starkt förordat full unionsfinansiering för denna ordning, att den nuvarande 100-procentiga EU-finansieringen av ordningen behålls samt att det årliga taket på 500 miljoner euro för unionens ekonomiska bidrag behålls för att säkerställa dess budgetstabilitet. Det nya förslaget innehåller inte heller treårsplaner utan behåller det nuvarande systemet med årsplaner.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Förslaget till rättsakt saknar en uttrycklig bedömning av subsidiaritetsprincipen i förhållande till de föreslagna åtgärderna.

Regeringens bedömning

Utskottet har vid de två tidigare prövningarna erhållit regeringens bedömning av subsidiaritetsprincipen på kommissionens respektive förslag. Regeringen hänvisade vid utskottets andra prövning till sin tidigare bedömning av den 28 oktober 2010. I det sammanhanget anförde regeringen bl.a. att redan den nuvarande ordningen för livsmedelshjälp till de sämst ställda saknar tillräckligt samband med den gemensamma jordbrukspolitiken och därför saknas stöd i den artikel som åberopas som rättslig grund. Ordningen skulle genom förslaget komma att ännu tydligare än tidigare ligga inom det socialpolitiska området. Regeringen anförde vidare att unionen saknar exklusiv behörighet på det socialpolitiska området. De åtgärder som avses med förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Åtgärder enligt subsidiaritetsprincipen ska vidtas på unionsnivå bara om och i den mån som målen för åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Regeringen framhåller att kampen mot fattigdom och utslagning i samhället bäst förs på nationell nivå och därför inte bör vara föremål för åtgärder på unionsnivå. Åtgärder av det slag som avses med det nu aktuella förslaget bör således vara varje medlemsstats eget ansvar i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Utskottet informerades vid utskottsmötet den 13 oktober 2011 om att regeringen alltså intar samma ståndpunkt när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Det reviderade förslaget föranleder enligt regeringens bedömning ingen ändring i Sveriges position sedan tidigare. Sverige anser att detta är en socialpolitisk och inte en jordbrukspolitisk fråga och att det därmed är varje medlemslands ansvar enligt subsidiaritetsprincipen. Regeringen är följaktligen kritisk till kommissionens förslag.

Utskottets ställningstagande

Detta är tredje gången utskottet prövar ett reviderat förslag om livsmedelsstöd till de sämst ställda i unionen i förhållande till subsidiaritetsprincipen. Utskottet har tacksamt mottagit det svar som kommissionen gav med anledning av riksdagens första motiverad yttrande i frågan. I det svaret anger kommissionen följande:

Kommissionen har gjort en noggrann genomgång av riksdagens argument och vill, inom ramen för den politiska dialogen, bemöta dem genom att fästa riksdagens uppmärksamhet vid följande: För det första försäkrar kommissionen att skyldigheten enligt fördraget att motivera förslag mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen är något som kommissionen tar på största allvar.

Utskottet noterar att inget av förslagen har innehållit någon motivering mot bakgrund av de ovannämnda principerna med avseende på livsmedelsstödet. Med tanke på att flera nationella parlament efter noggrann prövning har framhållit att de tidigare förslagen strider mot subsidiaritetsprincipen hade det varit önskvärt om kommissionen i alla fall i detta tredje förslag hade angett en motivering mot bakgrund av i synnerhet subsidiaritetsprincipen. Utskottet finner det anmärkningsvärt att kommissionen underlåter att uppfylla denna skyldighet som kommissionen har och som är av största vikt för ett brett demokratiskt förtroende för beslutsprocessen inom EU.

Vad gäller den rättsliga grunden för förslaget vidhåller utskottet det som framhölls i utlåtande 2010/11:MJU7.

När det gäller det aktuella förslaget konstaterar utskottet att det är avsett att ändra i en ordning för utnyttjande av interventionslager som infördes för mer än 20 år sedan. Ordningen återfinns i artikel 27 i den förordning som rör den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (förordning (EG) nr 1234/2007), under rubriken *Avsättning av interventionsprodukter*. Skälet till att ordningen infördes återfinns i beaktandemening 18 i nämnda förordning [...] Utskottet konstaterar vidare att på grund av att den gemensamma jordbrukspolitiken har omarbetats avsevärt under de senaste åren och att det primära målet inte längre är att höja produktiviteten utan att öka jordbrukets hållbarhet på lång sikt, såsom kommissionen själv framhåller, har lagen sjunkit drastiskt. Kommissionen föreslår därför att ett nytt system för livsmedelsutdelning till de sämst ställda införs, ett system som inte är beroende av att det finns lämpliga interventionslager.

— — —

I och med de ändringar kommissionen föreslår av livsmedelsstödet anser utskottet att syftet med den åtgärd som det aktuella förslaget rör har skiftat karaktär från att ha varit ett sätt att utnyttja interventionslager till att skapa en ordning för att införskaffa näringsriktiga livsmedel till de sämst ställda i unionen. Utskottet konstaterar att åtgärden därmed skiftat från att ha varit en jordbrukspolitisk åtgärd till att vara en socialpolitisk åtgärd. Varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan längre innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Därmed är den rättsliga grund som kommissionen angivit för förslaget felaktig.

Detta ligger även i linje med det som Europeiska unionens domstol anförde i april 2011 i mål T-576/08 angående en begäran om delvis ogiltigförklaring av kommissionens förordning om antagande av en plan för att tilldela medlemsstaterna resurser som hänförs till budgetåret 2009 för leverans av livsmedel från interventionslager till de sämst ställda i gemen-

skapen. I målet anför domstolen att den angripna förordningens lagenlighet bl.a. ska bedömas med beaktande av förordning nr 1234/2007, som utgör dess rättsliga grund. Domstolen framhåller följande:

[I] skäl 18 erinras om att "[g]emenskapen ... genom sina interventionslager av olika jordbruksprodukter [har] stora möjligheter att hjälpa de medborgare som har det sämst ställt" och närmare anges att "[d]et ligger i gemenskapens intresse att, genom att införa lämpliga åtgärder, utnyttja dessa möjligheter på hållbar basis till dess att lagren har nått en normal nivå". Det framgår av nämnda skäl att det var i denna anda som den "sociala åtgärden" för livsmedelsutdelning till de sämst ställda i gemenskapen hade inrättats genom förordning nr 3730/87 och att det var lämpligt att upprätthålla den och att inkludera den i förordning nr 1234/2007. (...)

Förevarande mål rör tillämpningen av en lagstiftning i vilken två skeden föreskrivs. Det står klart att det huvudsakliga skedet, som avser offentlig intervention på marknaden, ingår i strävan att uppnå målen med den gemensamma jordbrukspolitiken, som anges närmare i artikel 33.1 EG, och i synnerhet det om stabilisering av marknaderna. Därpå följande skede avser avsättningen av de interventionslager som på så sätt upprättats, där utdelningen av produkter till de sämst ställda utgör en av avsättningsformerna. Denna utdelning har ett socialt mål som enbart kan komma i andra hand och som på sätt och vis är underordnat i förhållande till den gemensamma jordbrukspolitikens primära mål.

Utskottet instämmer även i domstolens slutsats att då inköp av produkter på marknaden står för omkring 90 % av planens sammanlagda värde kan man inte hävda att syftet med planen är att avsätta produkter ur interventionslager längre. Enligt utskottet är det därmed klarlagt att varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten längre kan innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål. Utskottet konstaterar emellertid att kommissionen har utökat den rättsliga grunden för förslaget med motiveringen att med tanke på att programmen för livsmedelsutdelning bidrar både till målen för den gemensamma jordbrukspolitiken och till att stärka den sociala sammanhållningen i unionen, skulle det avspeglas bättre i förslaget genom en dubbel rättslig grund (artiklarna 42 och 43.2 tillsammans med artikel 175.3). Kommissionen anför härför att ett mål enligt artikel 174 i fördraget är att stärka unionens sociala sammanhållning. Utskottet vill i detta sammanhang påminna om vad det anförde i sitt första utlåtande:

Utskottet vill inledningsvis framhålla att det ser positivt på att sammanhållningen mellan EU:s regioner utvecklas genom att man minskar ekonomiska och sociala skillnader i unionen. För detta ändamål finns bl.a. strukturfonderna, vilket anges i artikel 175 i EUF-fördraget. Det är emellertid viktigt att betona att det är stor skillnad på att utveckla regioner genom att minska ekonomiska skillnader i unionen och att dela ut livsmedel till de sämst ställda i unionen. Det sistnämnda är ett sätt av många att hjälpa enskilda individer som har det ekonomiskt svårt oavsett i vilken region de befinner sig. Därmed är det en socialpolitisk åtgärd, som är nog så viktig men som hör till de enskilda medlemsstaternas ansvar.

Utskottet anser att denna slutsats blir ännu tydligare efter att ha tagit del av Europeiska revisionsrättens rapport nr 6, *Europeiska Unionens livsmedelsstöd till de medborgare som har det sämst ställt i gemenskapen: en bedömning av de mål, medel och metoder som används*. Det framgår av denna rapport att fyra medlemsstater – Spanien, Frankrike, Italien och Polen – har mottagit 72 % av de årliga budgetanslagen. Enligt rapporten är det vidare tveksamt om resurserna används ändamålsenligt då den del av befolkningen som är berättigad till stöd i länder med relativt höga inkomster sannolikt har det bättre ställt än många människor som faller utanför denna kategori i länder med låg inkomst per capita (vilket sammanhänger med definitionen av ”sämst ställda”). Utskottet noterar också att av de fyra medlemsstater som nämns ovan har tre en BNP per capita över EU-genomsnittet enligt *Femte rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning* (november 2010). Utskottet noterar även att flera av de medlemsstater som har en BNP per capita under 75 % av EU-genomsnittet enligt samma rapport inte får något alls eller en väldigt liten andel av det stöd som förslaget rör. Av detta kan utskottet inte dra någon annan slutsats än att den sociala sammanhållningen inte på något vis kan anses främjas av denna ordning, snarare tvärtom. Det är också talande att livsmedelsstöd inte omnämns en enda gång i rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Enligt riksdagen kvarstår således det faktum att åtgärderna i förslaget är av socialpolitisk natur.

Som riksdagen tidigare har framfört kan det huvudsakligen socialpolitiska syftet att tillhandahålla livsmedel till de sämst ställda i och för sig anses rymmas inom unionens mål. Det framgår emellertid av fördragen att socialpolitik främst hör till medlemsstaternas ansvar. Detta gäller i synnerhet då det rör sig om stöd till de individer som kan anses ha det allra sämst ställt i unionen. Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området för socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget. Utskottet konstaterar att dessa aspekter främst rör den fria rörligheten av arbetskraft. Varje medlemsstat har ett ansvar i kampen mot fattigdom och utslagning i samhället, liksom för arbetet att ge stöd åt dem som har det sämst ställt. Det är ett ansvar som många gånger delas med myndigheter på regional och lokal nivå.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Oavsett vilken rättslig grund kommissionen väljer för förslaget kan utskottet inte finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden i det aktuella förslaget, som i huvudsak är socialpolitiska, bättre skulle uppnås på unionsnivå. Av Europeiska revisionsrättens rapport framgår det bl.a. med all önskad tydlighet att program-

met inte är resurseffektivt. Detta beror delvis på att man, som tidigare har nämnts, inte har fastställt några prioriteringar inom kategorin ”de sämst ställda” för att rikta stödet på ett visst sätt. Revisionsrätten konstaterade också att de kvantiteter som hade delats ut skiljer sig åt, liksom urvalet av produkter, och att ett sådant olikartat tillvägagångssätt ökar risken för att effekterna blir obetydliga och leder till att slutmottagarna av stödet behandlas olika. Vidare anfördes det att anbudsförfarandena har genomförts på olika villkor och att villkoren inte har garanterat insyn och lika tillträde för aktörer på EU-nivå. Det framhålls också att anbudena ofta har utvärderats utan hänsyn till marknadspriser och att en analys visat att kontrakten i vissa medlemsstater för åtskilliga produkter tilldelades ett begränsat antal företag under flera år. Revisionsrätten anför även att ett program som maximalt erbjuder sina stödmottagare i genomsnitt en måltid i månaden sannolikt inte kan uppfylla lagstiftarens mål. Revisionsrätten betonar också att reformen av de flesta marknader inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitikens, och interventionslagrens minskning de senaste åren, innebär att man behöver överväga huruvida man bör fortsätta att finansiera denna åtgärd via den gemensamma jordbrukspolitikens.

Sammanfattningsvis vidhåller utskottet sin åsikt att i och med de ändringar kommissionen föreslår av livsmedelsstödet har syftet med de åtgärder som det aktuella förslaget rör skiftat karaktär från att ha varit jordbrukspolitiska åtgärder till att vara socialpolitiska åtgärder. Socialpolitik hör främst till medlemsstaternas ansvar enligt fördragen. Oavsett vilken rättslig grund kommissionen väljer för förslaget kan utskottet inte finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden i det aktuella förslaget bättre skulle uppnås på unionsnivå. Förslaget strider därför mot subsidiaritetsprincipen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Kommissionens ändrade förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 och rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, KOM(2011) 634 slutlig.

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Mot bakgrund av prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1290/2005 och rådets förordning (EG) nr 1234/2007 vad gäller utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, KOM(2011) 634, som redovisas i miljö- och jordbruksutskottets utlåtande 2011/12:MJU8 anser riksdagen att det aktuella förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

Inledningsvis vill riksdagen påminna kommissionen om sina tidigare yttranden om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen med anledning av kommissionens förslag KOM(2010) 486 slutlig och KOM (2010) 799 slutlig som redovisas i miljö- och jordbruksutskottets utlåtanden 2010/11:MJU7 respektive 2010/11:MJU21. Riksdagen ansåg att båda förslagen stred mot subsidiaritetsprincipen i den del av som avsåg utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen. Riksdagen noterar att inget av förslagen har innehållit någon motivering mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen med avseende på livsmedelsstödet. Riksdagen finner det anmärkningsvärt att kommissionen underlåter att uppfylla denna skyldighet som är av största vikt för ett brett demokratiskt förtroende för beslutsprocessen inom EU.

Riksdagen ifrågasätter kommissionens tolkning att marknadsuppköp för utdelning till de sämst ställda kan anses stabilisera marknaden och tillförsäkra konsumenter tillgång till varor till skäliga priser i enlighet med artikel 39.1 i fördraget, såsom kommissionen anför i förslaget. Kommissionens förslag innebär, enligt riksdagens mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik. Denna uppfattning ligger även i linje med det som Europeiska domstolen anförde i mål T-576/08. Den utökade rättsliga grunden får inte riksdagen att ändra sin uppfattning då riksdagen inte heller anser att artikel 175.3 är en korrekt rättslig grund för förslaget. Såsom anfördes i riksdagens tidigare utlåtande 2010/11:MJU7 är det viktigt att betona att det är stor skillnad på att utveckla regioner genom att minska ekonomiska skillnader i unionen och att dela ut livsmedel till de sämst ställda i unionen. Det sistnämnda är ett sätt av många att hjälpa enskilda individer som har det ekonomiskt svårt oavsett i vilken region de befinner sig. Därmed är det en socialpolitisk åtgärd, som är nog så viktig men som hör till de enskilda medlemsstaternas ansvar. Riksdagen är således starkt kritisk till kommissionens förslag. Därav följer att riksdagen både understryker och upprepar de synpunkter som tidigare har avgivits i yttranden som rör samma fråga.

Riksdagen erinrar ånyo om att unionen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen endast får handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som

fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna. Det bör också hållas i åtanke att domstolen vid ett flertal tillfällen framhållit att valet av rättslig grund för en rättsakt inom gemenskapen ska ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår rättsaktens syfte och innehåll.

När det gäller förslaget om utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen konstaterar riksdagen att det är avsett att ändra i en ordning för utnyttjande av interventionslager som infördes för mer än 20 år sedan. Ordningen återfinns i artikel 27 i den förordning som rör den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna (förordning (EG) nr 1234/2007), under rubriken *Avsättning av interventionsprodukter*. Skälet till att ordningen infördes återfinns i beaktandemening 18 i nämnda förordning, i vilken det följande sägs:

Gemenskapen har genom sina interventionslager av olika jordbruksprodukter stora möjligheter att hjälpa de medborgare som har det sämst ställt. Det ligger i gemenskapens intresse att, genom att införa lämpliga åtgärder, utnyttja dessa möjligheter på hållbar basis till dess att lagren har nått en normal nivå.

Riksdagen konstaterar, i likhet med kommissionen, att lagren har sjunkit drastiskt på grund av att den gemensamma jordbrukspolitiken har omarbetats avsevärt under de senaste åren och att det primära målet inte längre är att höja produktiviteten utan att öka jordbrukets hållbarhet på lång sikt. Kommissionen föreslår därför att ett nytt system för livsmedelsutdelning till de sämst ställda införs, ett system som inte är beroende av att det finns lämpliga interventionslager.

I och med de ändringar kommissionen föreslår anser riksdagen att syftet med den åtgärd som det aktuella förslaget rör, dvs. utdelning av livsmedel till de sämst ställda i unionen, har skiftat karaktär från att ha varit ett sätt att utnyttja interventionslager till att skapa ett system för att införskaffa näringsriktiga livsmedel till de sämst ställda i unionen. Riksdagen konstaterar att åtgärden därmed förändrats från att ha varit en jordbrukspolitisk åtgärd till att vara en socialpolitisk åtgärd. Riksdagen anser därför att den dubbla rättsliga grund som förslaget vilar på är felaktig, då varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av den gemensamma jordbrukspolitikens mål eller de mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som anges i artikel 174 i EUF-fördraget. Att varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av de sistnämnda målen framgår tydligt av Europeiska revisionsrättens rapport nr 6, *Europeiska unionens livsmedelsstöd till de medborgare som har det sämst ställt i gemenskapen: en bedömning av de mål, medel och metoder som används*.

En rättsakt med det huvudsakligen socialpolitiska syftet att tillhandahålla livsmedel till de sämst ställda kan i och för sig anses rymmas inom unionens mål. Det framgår emellertid av fördragen att socialpolitik främst hör till medlemsstaternas ansvar. Detta gäller i synnerhet då det rör sig om

stöd till de individer som kan anses ha det allra sämst ställt i unionen. Enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter på området för socialpolitik, i fråga om aspekter som anges i fördraget. Riksdagen konstaterar att dessa aspekter främst rör den fria rörligheten av arbetskraft. Varje medlemsstat har ett ansvar i kampen mot fattigdom och utslagning i samhället, liksom för arbetet att ge stöd åt dem som har det sämst ställt. Det är ett ansvar som många gånger delas med myndigheter på regional och lokal nivå. Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Riksdagen kan inte finna några skäl till att målen för den planerade åtgärden i det aktuella förslaget bättre skulle uppnås på unionsnivå.

Sammanfattningsvis konstaterar riksdagen att det enda skälet till att livsmedelsstöd infördes för 20 år sedan var att det vid den tidpunkten fanns interventionslager som man ville utnyttja på bästa sätt. Det skälet saknas i dag då interventionslagren i det närmaste är tomma. Kommissionens förslag innebär, enligt riksdagens mening, att den gemensamma jordbrukspolitikens mål tydligt utvidgas till att omfatta socialpolitiska insatser som finansieras via budgetmedel som är avsatta för jordbrukspolitik. Varken syftet med eller innehållet i den föreslagna rättsakten kan innefattas av något av den gemensamma jordbrukspolitikens mål i artikel 39 i EUF-fördraget, inte heller av något av de mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning som anges i artikel 174 i samma fördrag. Den rättsliga grund som förslaget vilar på är därmed felaktig. Oavsett valet av rättslig grund kan målen för den planerade åtgärden, som i huvudsak är socialpolitiska, i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna, på central nivå eller på regional och lokal nivå. Riksdagen anser således att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.